

## KAPITTEL 8

### LOVENS INTENSJONER OG LOVPRAKTISERINGEN

Ifølge den generelle modell som i dette arbeid er gjenstand for analyse, er utøvelsen av Lov om sosial omsorg en flerleddet prosess. Vi har søkt å klarlegge noen av de intensjoner som ligger til grunn for utviklingen av loven. Vi har undersøkt hvilke prosesser som ligger til grunn for rekrutteringen til sosialstyrene, som er de kommunale organer som er ansvarlige for den sosiale omsorg som faller inn under loven. Vi har prøvd å finne frem til de vilkår som kan tenkes å ligge til grunn for variasjonen i sosialstyremedlemmenes grad av akseptering av noen av de normer som loven ser ut til å implisere.

Fra normaksepteringen vender vi oss nå til selve utøvelsen av loven, lovpraktiseringen. I Kapittel 4 ble det reist en rekke generelle problemstillinger omkring forholdet mellom lovens intensjoner og lovpraktiseringen. Dette kapittel gir en fremstilling av de forsøk vi har gjort på å belyse disse problemstillinger empirisk.

Hovedproblemstillingen har vært å undersøke nærmere de forhold som betinger spennvidden i praktiseringen av Lov om sosial omsorg og å vurdere noen av de modeller som fra forskjellig hold har vært satt frem til forklaring av variasjonene i lovpraktiseringen. Som vist i Kapittel 4 deler forklaringsmodellene seg stort sett i fire grupper, alt etter hvilke typer av uavhengige variabler som er dominerende. De økologiske modeller tar utgangspunkt i det ytre miljø og den innvirkning dette har på lovpraktiseringen. De administrative modeller konsentrerer seg om kvaliteter ved den sosiale administrasjon og den betydning en god eller dårlig utbygd administrasjon har på kvaliteten av de sosiale hjelpetiltakene. De kommunalpolitiske modeller er mest opptatt av sosialstyrets plass i den øvrige kommunalpolitiske struktur og den betydning rekrutteringen samt sosialstyrets forhold til de andre kommunale organer har på sosialstyrets utfoldelsesmuligheter. Gruppemodellene retter oppmerksomheten mot de prosesser som utfolder seg innenfor

sosialstyret som gruppe og ser på lovpraktiseringen som en funksjon av disse prosesser. Vi trekker også frem sosialstyremedlemmenes akseptering av normene bak intensjonene i Lov om sosial omsorg som en viktig variabel som både er et produkt av de prosesser som de ovenstående modeller beskriver, samtidig som den vil gripe inn i og modifisere disse prosessene.

I det følgende har vi gjort et forsøk på å konfrontere disse modellene med et empirisk materiale. Analysen vanskeliggjøres fordi antall enheter her er lite og fordi variablene er av forskjellige slag og på forskjellige målingsnivå. Det må derfor understrekes at analysen er eksplorativ.

Analysen er nå på gruppe-nivå, dvs., det er sosialstyret som gruppe i de 42 kommuner som utgjør analyseenheterne.<sup>1</sup>

Slik kapitlet er disponert, begynner det med utviklingen av et mål for begrepet lovpraktisering. Etter en kort redegjørelse for analysemetodene følger så en analyse av sammenhengene mellom det operasjonelle mål for lovpraktiseringsrammen,  $R_c$ , og grupper av uavhengige variabler. Når det gjelder lovpraktiseringen i lys av de mer generelle gruppeprosesser som utspiller seg i sosialstyremøtene, er disse tatt ut og behandlet særskilt i Kapittel 9.

### 8.1. Et mål for lovpraktiseringsrammen ( $R_c$ )

For å kunne sammenlikne  $R_a$  og  $R_b$  med  $R_c$  (jfr. Kapittel 4) hadde det vært ønskelig å kunne operasjonalisere  $R_c$  på grunnlag av informasjon om hvilken faktisk hjelp de enkelte sosialstyrer ville ha ytt i de seks hypotetiske sosialtilfeller som de enkelte intervjuobjekter fikk seg forelagt og som operasjonaliseringen av  $R_b$  ble bygget på. Det var imidlertid ikke mulig i de 42 utvalgte kommuner å finne sosialstyreavgjørelser i konkrete sosialtilfeller som enten innbyrdes var like nok til å sammenliknes, eller som liknet såpass mye på ett eller flere av de seks sosialtilfellene i undersøkelsen at resultatene fra alle sosialstyrene kunne sammenliknes.

Som et alternativ til disse mulighetene ble det gjort et forsøk på å spørre sosialstyremedlemmene og sosiallederne direkte om hvordan de mente deres sosialstyre ville ha utformet hjelpen i de seks sosialtilfellene. Svarene vari-

---

1. Cf. ante, pp. 65-69.

erte så sterkt innenfor det enkelte sosialstyre at det ikke ble ansett å være realistisk å utvikle et pålitelig uttrykk for den faktiske praktisering av loven på dette grunnlag.

I stedet er det valgt å se på visse sider ved sosialbudsjettet som uttrykk for praktiseringen av Lov om sosial omsorg. En av fordelene med dette er at en har å gjøre med lett målbare størrelser som kan uttrykkes slik at det er mulig å føre sammenlikninger mellom kommunene. Dessuten er arbeidet med budsjettet en aktivitet som samtlige sosialstyrer deltar i og som av de fleste blir vurdert som en sentral oppgave.

Ulempene ved å ta utgangspunkt i sosialbudsjettet for å finne et uttrykk for lovpraktiseringen er dels den innsnevring som praktiseringsbegrepet får, og dels den mangel på premisser for fordelingene i budsjettet som bruken av sluttsummene som indikator gir. Hadde en hatt innsikt i premissene for fordelingene, ville det også ha vært lettere å si noe om hvorvidt bevilgningene i budsjettet er i overensstemmelse med intensjonene i loven. Som det nå er, ligger det i bruken av sosialbudsjettet som indikator en implisitt forutsetning om at det er en sammenheng mellom størrelsen på visse deler av sosialbudsjettet og innfriingen av noen av intensjonene i Lov om sosial omsorg. Dette er legitimt bare så lenge sosiale problemer forutsettes løst gjennom økonomiske tilskudd. Den hjelpen som gis gjennom råd og veiledning, oppsøkende virksomhet og støtte over lengre tid, kommer ikke til uttrykk ved bare å bruke sosialbudsjettet som uttrykk for praktiseringen av loven.

Det er ellers den vanskelighet at sosialbudsjettet er en komponent av det totale kommunebudsjett, slik at det er påvirkelig gjennom de bevegelser som skjer i de øvrige kommunale sektorer. En fullstendig kartlegging av alle de faktorer som betinger variasjon kommunene imellom når det gjelder sosialbudsjettets relative størrelse og utforming, ville derfor bli meget omfattende og egentlig falle utenfor rammen for denne undersøkelsen.<sup>2</sup> Imidlertid har vi gjennom bruken av et sett med økologiske variabler samt den statistiske kontroll som vår analysemetode gir muligheter for, ment å kunne gi en rimelig forsvarlig fremstilling.<sup>3</sup>

2. Noen betraktninger om sosialpolitikken i relasjon til den gjensidige avhengighet det er mellom ulike økonomiske forhold, er gitt i Trygve Haavelmo, "Sosialpolitiske konsekvenser av økonomisk vekst," Sosialøkonomen, 1 (januar 1973), pp. 19-22.
3. En analyse av kommunebudsjetteringen pågår ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo, ved Francesco Kjellberg.

Til operasjonalisering av lovpraktiseringsrammen er det konstruert sju forskjellige indekser som alle tar utgangspunkt i de kommunale sosialbudsjetter:

Indeks 1a: Det totale sosialbudsjett i prosent av det totale kommunebudsjett i 1968.<sup>4</sup>

Indeks 1b: Det totale sosialbudsjett pr. innbygger i kommunen, 1968.

Indeks 2: Det totale sosialbudsjett minus de lovbestemte trygder (Kapittel B i sosialbudsjettet), minus hjelp til mødre og barn (Kapittel E), og minus inntekter på sosialbudsjettet, pr. innbygger i kommunene, 1968.

Indeks 3: Den del av sosialbudsjettet som går til "hjelp til selvhjelp" (Kapittel C.1a, 1.b og 1.c), minus tilbakebetaling av lån (Kapittel C.1 på inntektssiden), pr. innbygger i kommunen, 1968.

Indeks 4: Utgifter over sosialbudsjettet for opphold i gamlehjem, pleiehjem, m.m. (Kapittel C.2 og C.3), pluss tilskudd til hjemmepleie (Kapittel C.4), pluss tillegg til lovbestemte grunntrygder (Kapittel F minus de tillegg som er spesifisert til uføre), pluss utgifter til driften av gamlehjem og pleiehjem (Kapittel I), pluss utgifter til hjemmehjelp for eldre (Kapittel M.2), minus alle de inntekter som kommer til uttrykk i ovennevnte poster (kapitler), pr. innbygger over 65 år i kommunen, 1968.

Indeks 5a: Administrasjonsutgifter til sosialkontoret (Kapittel A) i prosent av det totale sosialbudsjett, 1968.

Indeks 5b: Administrasjonsutgifter til sosialkontoret (Kapittel A), pr. innbygger i kommunen, 1968.

Variasjonsbredden og gjennomsnittsverdien for de sju indeksene er vist i Tabell 8.1, og korrelasjonene mellom de sju indeksene er vist i Tabell 8.2.<sup>5</sup>

- 
4. I sosialbudsjettene inngår ikke budsjettene for barnevern og edruskapsvern.
  5. Det må her gjøres oppmerksom på at mange av de komponenter som inngår i de enkelte indekser, er de samme, og at interkorrelasjonene av denne grunn ikke kan tas som uttrykk for samvariasjon i vanlig forstand. Interkorrelasjonene brukes som et hjelpemiddel ved valget mellom indekser for den endelige analyse.

Tabell 8.1. Variasjonsbredde og gjennomsnittsverdier for sju forskjellige indekser basert på kommunale sosialbudsjetter i 1968. N = 42.

Indekser	Variasjons- bredde	Gjennomsnitts- verdi
1a. Sosialbudsjett i prosent av kommunebudsjett	8.1-24.3%	16.3%
1b. Sosialbudsjett pr. innbygger i kommunen	kr. 137- 545	kr. 288
2. Netto sosialbudsjett minus bundne utgifter pr. innbygger i kommunen	kr. 15- 199	kr. 98
3. Post "hjelp til selv- hjelp" pr. innbygger i kommunen	kr. 0- 8	kr. 1
4. Netto utgifter til eldre pr. innbygger i kommunen	kr. 0-1560	kr. 446
5a. Administrasjons- utgifter i prosent av sosialbudsjett	0.2-10.0%	2.6%
5b. Administrasjons- utgifter pr. innbygger i kommunen	kr. 1- 18	kr. 7

Som det fremgår av Tabell 8.1, er det store variasjoner kommunene imellom med hensyn til den relative størrelsen av de summer som blir brukt i den sosiale sektor. I forhold til kommunebudsjettet varierer andelen av sosialbudsjettet mellom 8 og 24 prosent (Indeks 1a). I forhold til innbyggerantallet i kommunen varierer andelen av sosiale utgifter pr. innbygger mellom 137 og 545 kroner (Indeks 1b). For de 42 kommuner i undersøkelsen er i 1968 den gjennomsnittlige utgift pr. innbygger for ytelser i den sosiale sektor 288 kroner. Sosialbudsjettene utgjør gjennomsnittlig 16 prosent av kommunebudsjettene.

Indeks 2 representerer en videreutvikling av Indeks 1a og Indeks 1b. Ut fra den betraktning at bare den del av sosialbudsjettet som sosialstyret selv

har kontroll over kan være en indikator på praktiseringen av Lov om sosial omsorg, er de lovbestemte trygder og utgifter trukket fra sosialbudsjettet. Dessuten er inntektene på sosialbudsjettet tatt bort, ut fra samme betraktning. Det resterende sosialbudsjett er angitt pr. innbygger i kommunen. Det er denne indeks som i analysen brukes som uttrykk for  $R_c$ . Indeks 2 korrelerer positivt og ganske høyt med de andre indeksene, bortsett fra Indeks 3 og Indeks 5a.

Tabell 8.2. Interkorrelasjoner (produkt-moment) mellom de sju indekser basert på kommunale sosialbudsjetter. N = 42.

	1a	1b	2	3	4	5a	5b
1a	-						
1b	.75	-					
2	.66	.84	-				
3	.00	-.03	-.18	-			
4	.55	.76	.87	-.05	-		
5a	-.08	-.01	.09	.09	.05	-	
5b	.21	.40	.44	.07	.40	.89	-

På sosialbudsjettet er det avmerket en egen post som er kalt "Hjelp til selvhjelp". Bevilgningene over denne posten skulle ifølge intensjonene understreke sentrale aspekter ved klientbehandlingen under Lov om sosial omsorg.<sup>6</sup> Ideelt sett skulle derfor størrelsen på denne posten reflektere gjennomføringen av deler av loven. I praksis viser det seg imidlertid at denne posten er lite og sporadisk nyttet. Dette betyr ikke at intensjonene bak prinsippet om hjelp til selvhjelp ikke fremmes, for i mange tilfeller vil bevilgninger til hjelpetiltak av denne type skjule seg under andre posteringer. Andelen av kommunale bevilgninger for hjelp til selvhjelp, Indeks 3, varierer mellom 0 og 8 kroner pr. innbygger (i noen kommuner er det posterte beløp faktisk negativt p.g.a. lån som fratrekkes under denne posten), og det gjennomsnittlige

6. For en diskusjon av prinsippet om "Hjelp til selvhjelp", se Appendiks C, Sosialtilfelle C.

beløp pr. innbygger er 1 krone. Indeks 3 korrelerer ikke med noen av de øvrige seks indeksene.

Indeks 4 reflekterer utgiftene til de eldre i kommunen. I denne indeks inngår alle utgifter til gamlehjem, pleiehjem, hjemmepleie og hjemmehjelp for eldre, minus alle de inntekter som kommunen får inn i forbindelse med hjelpen til eldre. Indeksen er relatert til andelen av innbyggere i kommunen som er over 65 år. Når denne gruppen her gjøres til gjenstand for spesiell oppmerksomhet, skyldes det den interesse for eldreomsorgen som ser ut til å ha dominert den sosiale sektor de siste årene. Det virker som om dette er en av de høyst prioriterte oppgavene i sosialstyrene, og det er rimelig at denne interesse vil gi seg utslag i budsjettbehandlingen.

Utgiftene til eldreomsorg varierer mellom 0 og 1560 kroner pr. innbygger over 65 år i kommunen, og den gjennomsnittlige utgift pr. innbygger over 65 år i de 42 kommunene er 446 kroner. Indeksen vil i høyere grad enn de andre indeksene være følsom overfor tidspunktet for registreringen, p.g.a. de større éngangsinvesteringer i denne sektor.

Indeks 5a og Indeks 5b, som setter sosialkontorets administrasjonsutgifter i forhold til henholdsvis det totale sosialbudsjett og i forhold til antall innbyggere i kommunen, viser en variasjonsbredde på fra 0.2 til 10 prosent, med en gjennomsnittlig andel på 3 prosent. Administrasjonsutgiftene varierer fra kr. 1 til kr. 18 pr. innbygger med en gjennomsnittlig utgift pr. innbygger på kr. 7.<sup>7</sup> Utgiftene til administrasjon er ikke nødvendigvis en indikator på et effektivt sosialt apparat, men relativt store administrasjonsutgifter kan være et tegn på at kommunen er villig til å investere mye i denne sektor.

Foreløpige analyser, hvor de nevnte indeksene etter tur er blitt betraktet som avhengige variabler, samt en kvalitetsvurdering av hver enkelt indeks, også i lys av korrelasjonsmatrisen, Tabell 8.2, har ført til at vi er blitt stående ved Indeks 2 som den som er best egnet for våre analyseformål. Et moment som har vært trukket inn ved vurderingen, er at den eller de avhengige variabler som brukes i analysen, må avspeile forhold som det iallfall formelt tilligger kommunen selv og sosialstyret å ha ansvar for.

Indeks 4 er blitt brukt gjennom en fullstendig analysesekvens, men re-

---

7. For en fordeling av administrasjonsutgifter i sosialomsorgen på kommunenivå og for hele landet, se NOU 1972:30, op.cit., pp. 149-152.

sultatene er i hovedtrekk identiske med de resultater som er oppnådd på grunnlag av Indeks 2, og derfor ikke rapportert.

Spørsmålet om validiteten av Indeks 2 er det vanskelig å gi noen samlet vurdering av. Det er med andre ord ikke lett å slå fast til hvilken grad vårt begrep lovpraktiseringsrammen i modellen er dekket på en tilfredsstillende måte gjennom den operasjonelle definisjon vi er blitt stående ved, nemlig Indeks 2. I en situasjon hvor validiteten er usikker, kan det være en fordel å satse på et sett av operasjonelle definisjoner som avspeiler ulike aspekter ved det begrep som søkes dekket. De sju budsjettindeksene har imidlertid ikke kunnet gi noen strategiske fordeler i så måte, om de enn stadig har vært trukket inn i analysen der det har vært grunn til det. Ved tolkningen av resultatene av analysen av Indeks 2 i forhold til settene av uavhengige variabler er det derfor nødvendig å ha in mente at vi har satset på hva vi har oppfattet som den beste kompromissløsning, og at en bedre -- men dessverre ikke oppnåelig -- løsning ville ha vært et mål for lovpraktiseringsrammen svarende til vårt mål for normaksepteringsrammen.<sup>8</sup>

## 8.2. Analyse av data

### 8.2.1. Metode

De tre sett av uavhengige variabler, de økologiske, administrative og kommunalpolitiske, er i det følgende analysert i tur og orden i forhold til den avhengige variabel, operasjonalisert ved Indeks 2.

I Kapittel 7 ble det gjort bruk av analyse-teknikken AID (Automatic Interaction Detector), som stiller relativt enkle krav til variablene og som er velgnet når formålet er å foreta en eksplorativ undersøkelse av sammenhenger i et materiale. Opprinnelig ble samme metode brukt på det materiale som er gjenstand for analyse i dette kapittel, men særlig på grunn av at analysen nå skjer på kommunenivå og antall enheter er lavt, bare 42, ble resultatene raskt ustabile etter hvert som de forskjellige uavhengige variabler ble innført. Det ble derfor nødvendig å gjøre bruk av en mer robust metode.

Etter valget av Indeks 2 foreligger det én avhengig variabel, og formålet er å analysere denne variabel på grunnlag av et antall uavhengige variabler

---

8. Cf. ante, p. 165.



som må antas å være innbyrdes relatert til hverandre. For dette formål er multippel regresjons-analyse en nærliggende mulighet.<sup>9</sup>

En bemerkning om målingsnivået er nødvendig. I prinsippet fordrer multippel regresjons-analyse at de variabler som inngår i analysen, er målt på intervallskalanivå. Enkelte av de uavhengige variabler som er brukt her, tilfredsstillter ikke dette krav; noen er på ordinalskalanivå og noen er dikotome. I en undersøkelse som denne kan det imidlertid anses som legitimt også å gjøre bruk av variabler på lavere målingsnivå enn intervallskalanivået,<sup>10</sup> men det er viktig å ha begrensningene for øye.

### 8.2.2. Økologiske variabler

De økologiske variabler som her brukes som uavhengige variabler bygger på et arbeid utført av Sweetser.<sup>11</sup> Ut fra en hypotese om at det finnes noen få grunnleggende og lineære dimensjoner som måler vesentlige sosio-kulturelle karakteristika ved kommunene, laget Sweetser en faktoranalyse basert på en rekke tilgjengelige opplysninger om de enkelte norske kommuner. I alt inngikk det i analysen 47 variabler. Ved faktoranalysen ble de store datamengder redusert til noen få, grunnleggende økologiske dimensjoner, og det ble generert fem faktorer som kan brukes til en differensiell beskrivelse av kommunene.

Faktor I ("urbanisering/sosioøkonomisk status"), som er den "sterkeste" faktor (fordi den reduserer mest av variasjonen i den opprinnelige datamatriksen), knytter seg særlig til opplysninger om botetthet, andel av økonomisk aktive kvinner, andel personer beskjeftiget i handel og tjenesteyting, og andel av befolkningen med høyere utdanning.

Faktor II ("industri/jordbruk"), den nest sterkeste faktor, baserer seg særlig på opplysninger om andel av befolkningen som er avhengig av industri eller landbruk, andel faglært og ufaglært arbeidskraft, botetthet, inntekter, politisk tilhørighet og karakteristika ved boligene.

---

9. En beskrivelse av metoden finnes i Hubert M. Blalock, Social Statistics (London: McGraw-Hill, 1960), pp. 326-329.

10. Cf. fotnote 1, Kapittel 7.

11. Frank L. Sweetser, Commune Differentiation in Norway, 1960: A Preliminary Report on a Factor Analytic Study (Bergen: Sosiologisk institutt, June 1970).

Faktor III ("familisme"), en middels sterk faktor, gir uttrykk for den fremherskende familiestruktur i kommunene. Denne faktor er blant annet bygget på opplysninger om andelen av befolkningen som er under 16 år, andelen av familier med barn, andel som er over 64 år, endring i befolkningens sammensetning og andelen av ny og gammel bebyggelse.

Faktor IV (sosialistisk dominans),<sup>12</sup> som blir ansett for å være en "svak" faktor, er blant annet basert på politisk stemmegivning, husholdningens størrelse og andelen av økonomisk aktive i kommunene.

Faktor V ("deprivasjon"), som er den svakeste av de fem faktorene, gir uttrykk for graden av mangel på ressurser i kommunene. Denne faktoren er blant annet basert på utdanningsnivå i kommunene, størrelsen på skattene, inntektsforhold, antall rom pr. innbygger og flytting.<sup>13</sup>

Hver eneste norsk kommunes posisjon på de fem faktorer kan markeres ved en faktorskåre. Den enkelte kommunes "profil" med hensyn til disse grunnleggende økologiske dimensjoner kan derfor angis ved hjelp av fem faktorskårer.

I det følgende har vi benyttet oss av Sweetser's arbeid og har latt de fem økologiske faktorene inngå som uavhengige variabler i forhold til praktiseringen av Lov om sosial omsorg, målt ved visse vesentlige aspekter av de kommunale sosialbudsjettene.<sup>14</sup>

Tabell 8.3 viser variasjonsbredden for skårene på de fem faktorene for alle landets kommuner og for de 42 kommuner i utvalget. Utvalgskommunene

---

12. Av Sweetser kalt "left politics".

13. For fullstendige opplysninger om variabeldefinisjoner, om de enkelte faktorer og intensiteten av de variabler de bygger på, henvises til ibid., pp. 44-56.

14. Sweetser's arbeid er basert på data fra 1960. For å oppnå sammenliknbarhet med vårt materiale for 1968 er det foretatt en transformasjon av 1960-dataene til 1968-nivå. For en nærmere beskrivelse av denne transformasjon henvises det til program Komreg i det økologiske arkivsystem, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste. Sweetser betraktet sine faktorskårer som foreløpige. Det er nødvendig, sier han, å foreta ytterligere bearbeidelse og forbedring av selve faktormatrisen. Dessuten er det ikke klarlagt hvilken metode for beregning av faktorskårer som er den mest velegnete for faktoriell økologi. Den bruk som her blir gjort av Sweetser's faktorskårer må selvsagt også sees som foreløpig og tentativ. Sweetser har selv fortsatt bearbeidelsen av sitt materiale, og hans endelige faktorer kan komme til å avvike noe fra dem denne analysen bygger på.

Tabell 8.3. Variasjonsbredden i de økologiske faktorskårene for samtlige kommuner i landet og for de 42 utvalgskommunene. <sup>(a)</sup>

	Samtlige kommuner	Utvalgs-kommunene
<u>Faktor I</u> Urbanisering/ sos. øk. status	34 - 127	34 - 59
<u>Faktor II</u> Industri/ jordbruk	30 - 77	30 - 71
<u>Faktor III</u> Familisme	23 - 80	31 - 75
<u>Faktor IV</u> Sosialistisk dominans	15 - 70	37 - 67
<u>Faktor V</u> Deprivasjon	23 - 79	32 - 65

(a) Faktorskårene er standardiserte z-skårer som (for samtlige kommuner i landet) har et middeltall på 50 og et standardavvik på 10.

Tabell 8.4. Produkt-moment korrelasjoner mellom fem økologiske variabler og en indeks for kommunale sosialbudsjetter (Indeks 2)

Økologiske variabler	Indeks 2
Faktor I (Urbanisering/sosioøkonomisk status)	.01
Faktor II (Industri/jordbruk)	.65
Faktor III (Familisme)	-.08
Faktor IV (Sosialistisk dominans)	.28
Faktor V (Deprivasjon)	-.03

er temmelig skjevt fordelt med hensyn til Faktor I, og også noe skjevt fordelt med hensyn til Faktor IV. Ellers plasserer utvalgskommunene seg noenlunde som for landet under ett.

Tabell 8.4 viser korrelasjonene mellom de fem faktorene og Indeks 2. Indeks 2 viser ingen korrelasjon med Faktor I, Faktor III og Faktor V. Korrelasjonen med Faktor IV er svakt positiv, mens korrelasjonen med Faktor II er positiv og relativt høy.

Resultatene fra regresjons-analysen er presentert i form av beta-koeffisienter i Tabell 8.5. Beta-koeffisientene indikerer hvor mye endring som fremkalles i den avhengige variabel gjennom en standardisert endring i hver av de uavhengige variablene, når det er kontrollert for de andre uavhengige variablene i analysen.<sup>15</sup> Det fremgår med all tydelighet at det bare er én av de fem faktorene som bidrar til å forklare variasjonen i Indeks 2, nemlig Faktor II, som er den faktor som antas å kunne beskrive kommunene etter industrialiseringsgrad. De øvrige faktorer er uten betydning i denne sammenheng. Indeks 2 korrelerer positivt med Faktor II; dette innebærer, grovt uttrykt, at jo mer industrialiserte kommunene er, desto større er deres fritt disponerbare sosialbudsjett pr. innbygger.

Tabell 8.5. Standardiserte beta-koeffisienter for fem økologiske variabler i forhold til en indeks for kommunale sosialbudsjetter (Indeks 2)

Økologiske variabler	Indeks 2
Faktor I (Urbanisering/sosioøkonomisk status)	.02
Faktor II (Industri/jordbruk)	.62
Faktor III (Familisme)	-.13
Faktor IV (Sosialistisk dominans)	.14
Faktor V (Deprivasjon)	-.01

Multipel korrelasjonskoeffisient og F-testparameter for regresjonen:

Avhengig variabel	R	R <sup>2</sup>	F-test <sup>(a)</sup>	p
Indeks 2	.68	.46	6.09	< .001

(a) For 5 og 36 frihetsgrader.

15. Blalock, op.cit., p. 345.

For å forstå denne korrelasjonen bedre, er det nødvendig med en mer detaljert betraktning av de variabler som sterkest bidrar til Faktor II.

Denne faktor er bipolar i den forstand at de kommuner som har høy positiv faktorskåre, er typiske industrikommuner, mens kommuner med høy negativ faktorskåre er typiske jordbrukskommuner. Det som karakteriserer industrikommunene, er at en relativ høy andel av befolkningen (1) er økonomisk avhengig av industri, (2) er faglært og ufaglært arbeidskraft i industri og gruvedrift, (3) er gift, (4) bor i tettsteder, (5) har relativt høye inntekter, (6) har innlagt bad og toalett; og (7) at det i kommunen finnes relativt mange tettsteder og (8) finner sted en viss innflytting. Det som karakteriserer jordbrukskommunene er at en relativ høy andel av befolkningen (1) er økonomisk avhengig av jordbruk, (2) bor på større gårdsbruk, (3) har store boliger, (4) er selvstendige næringsdrivende, (5) stemmer på Senterpartiet, (6) er født i kommunen, (7) har relativt mange som er økonomisk avhengige av dem og (8) at det i kommunen er relativt store områder med dyrket mark. Alle disse variablene er selvfølgelig interkorrelerte.

Sammenhengen mellom industrialiseringsgrad og den relative størrelsen på sosialbudsjettet er forsåvidt ikke overraskende. Det er i alle fall tre typer av forklaringer som kan komme på tale her. For det første har industrikommuner gjennomgående bedre økonomi enn jordbrukskommuner og har derfor bedre råd til utgifter i den sosiale sektor. For det andre vil industrikommuner gjennomgående ha flere sosiale problemer enn jordbrukskommuner og er derfor nødt til å investere mer i den sosiale sektor. For det tredje vil jordbrukskommunene ofte definere sosiale problemer på en annen måte enn industrikommunene. På bygda finnes det i større utstrekning tradisjoner som tilsier at folk skal klare seg selv, at jorden som oftest kan skaffe det nødvendige til livets opphold, og at det tilkommer de nærmeste å hjelpe om vanskene skulle bli for store. Derfor oppfattes det heller ikke som så nødvendig å satse sterkt i den sosiale sektor. Disse forklaringene skal vi komme tilbake til siden.

Det som er overraskende er den manglende korrelasjon mellom Faktor I (urbanisering/sosioøkonomisk status)<sup>16</sup> og sosialbudsjettens relative

16. Høye faktorskårer på denne faktor er indikert ved (1) stor tetthet, (2) høy andel av kvinner i yrkeslivet, høy andel av befolkningen som er økonomisk avhengig av (3) handel, og (4) tjenesteyting, høy andel av befolkningen i (5) akademiske yrker, og (6) med høyere utdanning, og (7) relativt høye inntekter, og (8) en relativt liten andel av befolkningen med lav utdanning.

størrelse, som målt ved Indeks 2. Dette betyr at størrelsen på investeringene i sosialsektoren ikke varierer med urbaniseringsgraden. I tidligere norske undersøkelser har det som regel ikke vært skilt mellom industrialisering og urbanisering; de har vært betraktet som to tett sammenknyttede funksjoner.<sup>17</sup> Sweetsers typologisering av kommunene tillater imidlertid et slikt skille.

Både Faktor I og Faktor II har relativt høye ladninger på variabelen inntekt, som vel iallfall i noen grad reflekterer den kommunale økonomi. En kan derfor ikke uten videre konstatere at god kommunal økonomi også betinger høye sosialutgifter. Kommuner med en høy grad av urbanisering er blant annet karakterisert ved at de har en høy andel av innbyggere som tradisjonelt ikke har behov for sosiale hjelpetiltak (jfr. fotnote 16). Dessuten er de karakterisert ved en næringsstruktur som gir de personer som kunne tenkes å ha behov for offentlig hjelp, muligheter for å ta arbeid, jfr. den store andel av økonomisk aktive kvinner og den store andel av befolkningen som er avhengig av handel og tjenesteyting. I motsetning til de urbaniserte kommuner har industrikommunene et stort innslag av ufaglært arbeidskraft som ikke har andre arbeidsmuligheter å spille på, fordi det er vanskelig for både dem og deres ektefeller å få annet arbeid dersom de først er kommet i økonomiske vansker.<sup>18</sup>

Faktor V, (deprivasjon) viser heller ingen sammenheng med den relative størrelsen på sosialbudsjettene.<sup>19</sup> Selv om dette er en "svak" faktor, var det likevel her en skulle ha ventet en sterk sammenheng. Dette er nemlig en faktor som i særlig grad er egnet til å skille ut de kommunene som er mest avhengige av sosiale hjelpetiltak.

---

17. Jfr. Statistisk sentralbyrås kommunetypeinndeling som mange undersøkelser har basert seg på. Eldrid Nordbø, op.cit., bruker også denne kommuneinndelingen og konkluderer med at urbaniseringsgrad, nest etter kommunenes økonomi, er den faktor som korrelerer sterkest (positivt) med størrelsen på sosialbudsjettet, pp. 31-32.

18. Det er her viktig å være oppmerksom på at utvalgskommunene bare representerer den nederste del av spektret med hensyn til fordelingen på Faktor I, jfr. Tabell 8.3. Det kan tenkes at en bedre representasjon av kommuner med høy grad av urbanisering ville ha brakt frem andre resultater.

19. Høye faktorskårer betyr at (1) en høy andel av befolkningen er uten utdanning, (2) kommunene mottar skatteutjevningmidler, (3) en høy andel av befolkningen har lave inntekter og (4) en høy andel av befolkningen har relativt trange boligforhold.

Men, om disse kommunene har størst behov for sosiale hjelpetiltak, er de samtidig de kommuner som minst har råd til å investere i den sosiale sektor.

### 3.2.3. Administrative variabler

Under dette avsnitt analyseres sosialbudsjettet i lys av en del karakteristika ved sosialadministrasjonen i de forskjellige kommunene. Det inngår åtte administrative variabler i analysen.

(1) Den første av disse gjelder sosiallederens utdanning og er tatt med ut fra den betraktning at en sosialleder med en faglig forankring vil stå sterkere i argumentasjonen for en adekvat dimensjonering av sosialbudsjettet.<sup>20</sup> En faglig utdanning er her definert som fullført sosialskole (hva enten den er 1-, 2- eller 3-årig), eller fullført etatsopplæring for sosiale tjenestemenn, eller en serie av kurser som er relevante for arbeidet i den sosiale sektor (f.eks. trygdekurser, arbeidsformidlingskurser, m.m.).<sup>21</sup> All annen utdanning blir i denne sammenheng definert som ikke-faglig utdanning. I analysen har kategoriene fått henholdsvis tallverdiene 1 og 2.

(2) Som et mål på sosiallederens oppfatning og håndtering av sosiale problemer, brukes sosiallederens skåre på indeksen for normaksepteringsrammen som en av de administrative variabler.<sup>22</sup>

(3) I mange kommuner er sosiallederen ansatt på deltid. Det er rimelig å anta at en heltidsansatt sosialleder i motsetning til en deltidsansatt sosialleder, vil ha større muligheter for å påvirke det som skjer i den sosiale sektor og definere hva som skal skje med sosialbudsjettet. I analysen har de to kategoriene fått henholdsvis tallverdiene 1 og 2.

Mens de foregående tre variabler hadde å gjøre med egenskaper ved

---

20. Det vil være ulike oppfatninger av hvorvidt en øking i sosialbudsjettet i seg selv er en målsetting for den sosiale sektor. Denne diskusjonen kommer vi tilbake til i sammenfatningen av dette kapittel.

21. Profesjonelle sosialarbeidere vil kanskje være uenig i denne definisjon, men p.g.a. de små tall som det opereres med i denne analysen, ville det være vanskelig å skille ut sosialledere med sosionom-utdanning som en egen gruppe.

22. Cf. ante, pp. 108-113.

sosiallederen, har de følgende tre å gjøre med egenskaper ved selve administrasjonen.

(4) Den første av disse administrative variabler gjelder sosialadministrasjonens forhold til andre organer i den sosiale sektor og de kontormessige rutiner som er lagt opp for å ta vare på slike kontakter. Det arbeides her ut fra den hypotese at en sosialadministrasjon som er integrert i andre deler av kommunen, også vil ha lettere for å fremme forståelse for sine behov når det kommer til tildeling av ressurser. Denne variabel operasjonaliseres ved hjelp av spørsmål om hvilke parter det tas kontakt med for sosialstyremøtene. De sosialledere som vanligvis tar kontakt også med andre enn sosialstyreformennene (f.eks. trygdekasse, skoleadministrasjon og andre fagfolk) defineres som en sosialadministrasjon med god kontakt til andre deler av den kommunale administrasjon. De som sjelden eller aldri tar kontakt defineres som en isolert sosialadministrasjon.<sup>23</sup> De to kategorier er i analysen gitt henholdsvis tallverdiene 1 og 2.

(5) I mange kommuner har kommunestyret en nokså sterk kontroll med sosialstyret og sosialadministrasjonen, fordi kommunestyret enten nekter å vedta en låneramme for sosiale hjelpetiltak, slik at alle lån må opp i kommunestyret til godkjenning, eller vedtar en låneramme som setter en grense for størrelsen på de lån som kan deles ut uten at kommunestyret har godkjent lånets formål og art.<sup>24</sup> Ifølge loven skal sosialstyret ha en låneramme som det kan disponere fritt innenfor. Det er her vanskelig å si om de uavhengige sosialstyrer som kan disponere fritt innenfor den vedtatte låneramme også er de som vil stå sterkest i kampen om midler til sosialsektoren, eller om kommunestyret vil være mest generøst overfor de sosialstyrer de har kontroll med gjennom restriksjoner på lånerammen. Det er imidlertid sannsynlig at de kommuner som skaper avhengige sosialstyrer, dvs. sosialstyrer som må gå til kommunestyret for godkjenning av alle lån, også er de kommuner som har minst tiltro til at sosialadministrasjonen skal få lov til å håndtere de sosiale problemer og derfor også vil være de mest restriktive med hensyn til tildelingen av midler til den sosiale sektor. I analysen har de uavhengige sosialstyrer fått tallverdien 1, de avhengige tallverdien 2.

---

23. Jfr. Appendiks B, Spørreskjema b, spm. 13, 14 og 15.

24. Jfr. spm. 9 og 10.



(6) En av de administrative rutiner som har betydning for den systematiske informasjonsoppsamling i sosialadministrasjonen, er de klientrapporter som blir utferdiget før sakene legges frem for sosialstyret. I noen kommuner blir det ikke utferdiget rapporter, og avgjørelsene i sakene blir i sosialstyremøtet basert på den informasjon som kommer frem i møtet.<sup>25</sup> Det er sannsynlig at systematisk informasjonsinnsamling gir et bedre grunnlag for å vurdere behovene i den sosiale sektor og for å fremme nye budsjetttiltak enn en mer tilfeldig informasjonsinnsamling. De to kategorier av sosialstyret har i analysen fått henholdsvis tallverdiene 1 og 2.

(7) Noe direkte mål for sosialstyrets aktivitetsnivå har vi ikke. Derimot har vi sosiallederens vurdering av aktivitetsnivået, og bruker denne vurdering som én av de administrative variabler.<sup>26</sup> Det forutsettes da at et sosialstyre som er aktivt, også vil bruke en del av sin aktivitet til å påvirke de bevilgende myndigheter, mens et inaktivt sosialstyre også vil være inaktivt på dette område. Et aktivt styre (iflg. sosiallederens vurdering) er gitt tallverdien 1, et inaktivt 2.

(8) Som den siste av de administrative variabler har vi inkludert sosialstyrets gjennomsnittlige normaksepteringskår ut fra den forutsetning at jo nærmere sosialstyret ligger intensjonene i Lov om sosial omsorg, desto sterkere vil det se behovet for et slagkraftig budsjett og det vil derfor kanalisere en del av sine krefter inn i fremstøt for et bedre sosialbudsjett.<sup>27</sup>

Ut over de nevnte åtte variabler har vi også inkludert den av de økologiske variabler som i foregående analyse forklarte mest av variasjonen i sosialbudsjettene, nemlig Faktor II. Det at denne variabel tas med, har den fordel at vi holder rede på variasjonen som allerede er forklart og kan kontrollere for de økologiske sider ved kommunestrukturen og deres innvirkning på de administrative variabler. Dette betyr at typer av kommuner kan sammenliknes direkte.

Interkorrelasjonene fremgår av Tabell 8.6. Gjennomgående er korrelasjonene mellom de administrative variabler små. Dette kunne tyde på at vi har fått tak i dårlige indikatorer på de administrative forholdene i sosial-

---

25. Jfr. spm. 11 og 12.

26. Jfr. spm. 22-27.

27. Cf. ante, pp. 108-113.

Tabell 8.6. Interkorrelasjoner (produkt-moment) mellom åtte administrative variabler, en økologisk variabel (Faktor II) og en indeks for kommunale sosialbudsjetter (Indeks 2).

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
(1) Faglig utdannet ledelse	-									
(2) Lederens normaksepteringsramme	.28	-								
(3) Heltids ledelse	.42	-.02	-							
(4) Kontakt med øvrige sosialsektor	.24	.22	.03	-						
(5) Uavhengighet i administrasjonen	.14	.11	.14	.10	-					
(6) Informasjonsopp-samling	.22	.30	.22	.11	.15	-				
(7) Sosialstyrets aktivitetsnivå	-.22	-.35	-.11	-.19	-.16	-.46	-			
(8) Sosialstyrets normaksepteringsramme	.26	.16	.08	.04	-.06	.08	.06	-		
(9) Faktor II	-.24	-.16	-.30	-.27	.38	-.28	.19	-.32	-	
(10) Indeks 2	.01	-.08	-.20	-.12	.35	-.16	.18	-.24	.65	-

sektoren. Men det kan også tyde på at sammenhengene reelt ikke er sterke. Eksempelvis kan det være slik at en faglig utdannet ledelse ikke har en fullt så sterk eller éntydig virkning på de administrative forholdene som det ofte gis uttrykk for.

Sosialstyrets aktivitetsnivå, slik sosiallederen bedømmer det, korrelerer negativt med nesten samtlige variabler. Det er rimelig at en faglig utdannet leder, eller en leder med en vid normaksepteringsramme, vil være mer kritisk overfor sosialstyret enn en leder uten faglig utdanning. Et annet og mer direkte mål for sosialstyrets aktivitetsnivå ville nok ha vist en annen profil.

Faktor II korrelerer negativt med samtlige administrative variabler unntatt én, dvs. jo mer industrialiserte kommunene er, desto oftere har de faglig utdannet ledelse, fulltids ledelse, etc. Bare i forhold til administrasjonens uavhengighet er korrelasjonen positiv; altså, jo mer industrialiserte kommunene er, desto oftere er det innført kontroll overfor sosialstyrets lånemuligheter. Også Indeks 2 korrelerer positivt med denne variabelen, noe som forteller at sannsynligheten for en avhengig administrasjon stiger med stigende disponibel andel av sosialbudsjettene. Korrelasjonene er imidlertid ikke høye.

Resultatene fra regresjonsanalysen er vist i Tabell 8.7. Det er her bare én av beta-koeffisientene som utviser en viss størrelse, nemlig den som angir sammenhengen mellom kommunenes industrialiseringsgrad (Faktor II) og sosialbudsjettets størrelse (Indeks 7). Den nest største beta-koeffisient antyder en viss positiv sammenheng mellom faglig utdannet ledelse av sosialkontoret og sosialbudsjettets relative størrelse, dvs. faglig ledelse gir gjennomsnittlig mindre sosialbudsjetter. De øvrige administrative forhold som her inngår i analysen, må anses å være uten noen klar innflytelse på den avhengige variabel.

Resultatene tyder på at den utforming som den administrative struktur har fått innenfor rammen av Lov om sosial omsorg, er av mindre betydning for utformingen av sosialbudsjettet, som uttrykt ved Indeks 2. Etter alt å dømme har kommunenes økologiske struktur, slik denne struktur gir seg uttrykk gjennom Faktor II, en sterkere gjennomslagskraft. De antakelser vi i det foregående har satt frem om sosialstyremedlemmenes aksepteringsramme som betydningsfull for påvirkningen av sosialbudsjettene, ser ut til å kunne ha lite for seg. I sammenfatningen av resultatene fra de tre analysene sist i kapitlet kommer vi nærmere inn på disse problemene.

Tabell 8.7. Standardiserte beta-koeffisienter for åtte administrative variabler, en økologisk variabel (Faktor II) og en indeks for kommunale sosialbudsjetter (Indeks 2)

Administrative variabler	Indeks 2
(1) Faglig utdannet ledelse	.24
(2) Lederens normaksepteringsramme	-.02
(3) Heltids ledelse	-.14
(4) Kontakt med øvrige sosialsektor	.01
(5) Uavhengighet i administrasjonen	.14
(6) Informasjonsoppsamling	.04
(7) Sosialstyrets aktivitetsnivå	.15
(8) Sosialstyrets normaksepteringsramme	-.14
(9) Faktor II	.55

Multipel korrelasjonskoeffisient og F-testparameter for regresjonen:

Avhengig variabel	R	R <sup>2</sup>	F-test <sup>(a)</sup>	p
Indeks 2	.70	.49	3.37	< .05

(a) For 9 og 32 frihetsgrader.

#### 8.2.4. Kommunalpolitiske variabler

Den tredje gruppe av uavhengige variabler knytter seg til karakteristika ved det kommunalpolitiske miljø som sosialstyret befinner seg innenfor.

Det inngår i alt sju kommunalpolitiske variabler i denne analysen. De to første variablene har å gjøre med sosialstyrets forhold til to av de viktigste kommunalpolitiske organer, nemlig formannskap og kommunestyre. I argumentasjonen om hvordan sosialstyret kan gjøres til et slagkraftig organ gjennom selektiv rekruttering, møter man på den ene side argumenter som går ut på at jo flere formannsskaps- og kommunestyremedlemmer man kan få inn i sosialstyret, desto bedre vil sosialstyret kunne fremme sine krav

ved budsjettbehandlingen, og på den annen side argumenter som understreker behovet for "sektorforsvarere" uten andre lojaliteter.<sup>28</sup> Det er derfor tatt utgangspunkt i to kommunalpolitiske variabler for å belyse dette forhold.

(1) Den ene har å gjøre med spørsmålet om det finnes formannskapsmedlemmer i sosialstyret.<sup>29</sup> Sosialstyrer med én eller flere slike medlemmer faller i analysen i en kategori med tallverdien 1. Dersom det ingen formannskapsmedlemmer finnes i sosialstyret, har kategorien fått verdien 2.

(2) Den andre variabel har å gjøre med antallet av kommunestyremedlemmer i sosialstyret. Sosialstyrer med to eller flere kommunestyremedlemmer, faller i en kategori med tallverdien 1. Dersom det er færre enn to kommunestyremedlemmer, har kategorien fått tallverdien 2.

(3) Den tredje variabel er ment å skulle avspeile konflikten mellom fagfolk og folkevalgte i synet på sosiale problemer, i og med at noen folkevalgte vil ha behov for å understreke at de representerer legmannssynet som en motvekt til ekspertisen. Denne variabel er basert på et spørsmål til de folkevalgte om det er noen kunnskaper de har savnet i forbindelse med sitt arbeid i sosialstyret. Jo flere det er i sosialstyret som hevder et syn som at de i slikt arbeid bare har behov for sunn fornuft og ellers ikke ønsker flere kunnskaper, desto mindre profesjonelt vil sosialstyret kunne forventes å være i sin håndtering av sosiale problemer og desto mindre grunnlag vil det ha for å påvirke utformingen av sosialbudsjettet.<sup>30</sup> Dersom det i sosialstyret er tre eller flere sosialstyremedlemmer som hevder dette syn har denne kategori i analysen fått tallverdien 1. Den øvrige gruppen har fått tallverdien 2.

Den fjerde og femte variabel har å gjøre med kontinuitet i rekrutteringen og sosialstyrets forpliktelser overfor tidligere vedtak og normer. På den ene side kan det hevdes at jo flere tidligere forsorgsstyremedlemmer og sosialstyremedlemmer det nye sosialstyre har, desto vanskeligere vil det ha for å akseptere nye definisjoner av sosiale problemer og hjelpetiltak, og desto

---

28. Jfr. også tidligere diskusjon omkring dette, pp. 100-101 og pp. 159-160.

29. Antallet av sosialstyremedlemmer varierer mellom 5 og 21 i vårt materiale, og det er sammenheng mellom kommunens økologiske struktur og sosialstyrets størrelse, se f.eks. Tabell 8.8. I analysen er det derfor kontrollert for antall sosialstyremedlemmer.

30. Jfr. Appendiks B, Spørreskjema a, spm. 46.

mindre press vil det skape for å øke sosialbudsjettet med nye poster. På den annen side har det vært hevdet at kontinuitet i sosialstyret gir det styrke til å vende seg mot nye og mer krevende oppgaver.

(4) Den ene av disse variablene er basert på antallet av tidligere forsorgsstyremedlemmer i sosialstyret, slik at sosialstyrer som har to eller flere forsorgsstyremedlemmer i analysen har fått tallverdien 1, mens den øvrige gruppen har fått tallverdien 2.

(5) Den andre av disse variablene er basert på antallet av tidligere sosialstyremedlemmer i sosialstyret. Dersom sosialstyret har tre eller flere tidligere sosialstyremedlemmer, har det i analysen fått tallverdien 1, mens de øvrige har fått tallverdien 2.

De to siste av de kommunalpolitiske variablene er de samme som de to administrative variablene, nemlig (6) sosiallederens normaksepteringsramme og (7) sosialstyrets gjennomsnittlige normaksepteringsramme. Begrunnelsen for å ta dem med også i denne sammenheng har å gjøre med den forventede innflytelse som opinionsspredere og pressgruppeagenter folkevalgte og sosialledere med et høyt aksepteringsnivå burde kunne antas å ha for utviklingen av ressurser til hjelpetiltak i den sosiale sektor.

Ut over de nevnte kommunalpolitiske variabler er antallet medlemmer i sosialstyret inkludert som en kontrollvariabel. Denne variabel har sammenheng med en del strukturelle trekk ved kommunen, som f.eks. innbyggerantall og kommunetype.

Til sist har vi også i denne analysen inkludert den av de økologiske variabler som i den første analysen forklarte mest av variasjonen i den avhengige variabel, nemlig Faktor II. Begrunnelsen er den samme.

Interkorrelasjonene fremgår av Tabell 8.8. Det er ingen av korrelasjonene innenfor settet av kommunalpolitiske variabler som fremstår som særlig sterke. (Korrelasjonen mellom antall formannskapsmedlemmer- og kommunestyremedlemmer har selvsagt ingen reell interesse i og med at de to variabler ikke er definert uavhengig av hverandre.) Korrelasjonene mellom antall sosialstyremedlemmer, den økologiske variabelen (Faktor II) og sosialbudsjettets relative størrelse (Indeks 2) er relativt høye, i overensstemmelse med det som er sagt i det foregående. Interessant er det å legge merke til at de nest høyeste korrelasjonskoeffisienter får vi omkring profesjonalisering av sosialstyret, hvor det vi har definert som "legmannsskjønn"

Tabell 8.8. Interkorrelasjoner (produkt-moment) mellom sju kommunalpolitiske variabler, antall medlemmer i sosialstyret, en økologisk variabel (Faktor II) og en indeks for kommunale sosialbudsjetter (Indeks 2).

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
(1) Antall formannskapsmedlemmer	-									
(2) Antall kommunestyremedlemmer	.46	-								
(3) Profesjonalisering av sosialstyret	.34	.30	-							
(4) Innslag av tidligere forsorgsstyremedlemmer	-.02	-.01	.14	-						
(5) Innslag av tidligere sosialstyremedlemmer	.14	.14	.28	.08	-					
(6) Lederens normaksepteringsramme	.21	.01	-.06	-.01	-.13	-				
(7) Sosialstyrets normaksepteringsramme	.15	.05	.07	-.15	.06	.16	-			
(8) Antall medlemmer i sosialstyret	-.17	-.19	-.25	-.14	-.28	.00	-.09	-		
(9) Faktor II	-.11	-.21	-.12	-.18	-.16	-.16	-.32	.63	-	
(10) Indeks 2	.03	-.13	-.20	-.08	-.16	-.08	-.24	.57	.65	-

mister noe av sitt fotfeste når det er et innslag av formannskapsmedlemmer, kommunestyremedlemmer, og tidligere sosialstyremedlemmer i sosialstyret.

Tabell 8.9 viser resultatene av regresjonsanalysen. Igjen er det den økologiske faktor, graden av industrialisering, som i forhold til Indeks 2 viser den høyeste beta-koeffisient, mens antallet av sosialstyremedlemmer, som er korrelert med visse økologiske variabler, har den nest høyeste beta-koeffisient. Den eneste av de egentlig kommunalpolitiske variabler som antyder en sammenheng med sosialbudsjettens relative størrelse, er antallet av formannskapsmedlemmer i sosialstyret. Sammenhengen er svakt positiv, dvs. dersom det finnes én eller flere formannskapsmedlemmer i sosialstyret, er størrelsen på sosialbudsjettene gjennomgående mindre. De andre kommunalpolitiske variabler må antas å være uten noen klar betydning. Den nærmeste drøfting av resultatene er gitt i det følgende avsnitt.

Tabell 8.9. Standardiserte beta-koeffisienter for sju kommunalpolitiske variabler, antall medlemmer i sosialstyret, en økologisk variabel (Faktor II) og en indeks for kommunale sosialbudsjetter (Indeks 2).

Kommunalpolitiske variabler	Indeks 2
(1) Innslag av formannskapsmedlemmer	.23
(2) Innslag av kommunestyremedlemmer	-.04
(3) Profesjonalisering av sosialstyret	-.15
(4) Innslag av tidligere forsorgsstyremedlemmer	.06
(5) Innslag av tidligere sosialstyremedlemmer	-.01
(6) Lederens normaksepteringsramme	-.05
(7) Sosialstyrets normaksepteringsramme	-.07
(8) Antall medlemmer i sosialstyret	.28
(9) Faktor II	.45

Multipel korrelasjonskoeffisient og F-testparameter for regresjonen:

Avhengig variabel	R	R <sup>2</sup>	F-test <sup>(a)</sup>	p
Indeks 2	.72	.52	3.76	< .01

(a) For 9 og 32 frihetsgrader.



### 8.3. Sammenfatning

Etter å ha belyst sosialstyremedlemmenes grad av akseptering av noen av de normer som ligger til grunn for intensjonene i Lov om sosial omsorg, har vi i dette kapittel tatt for oss bestemte sider ved praktiseringen av loven. I overensstemmelse med den modell som ble utviklet i Kapittel 4, har vi forsøkt å finne brukbare operasjonelle mål for denne lovpraktiseringen, og der- nest vise hvilke faktorer som kan antas å ha innflytelse på hva vi har kalt lov- praktiseringsrammen eller  $R_c$ . Det mål for  $R_c$  vi er blitt stående ved, etter å ha vurdert flere alternative mål, er den relative størrelsen -- i forhold til antall innbyggere i kommunen -- av summen av de deler av sosialbudsjettet som sosialstyret selv kan disponere noenlunde fritt. Operasjonelle definisjo- ner innebærer ofte en innskrenkning i forhold til de mer generelle intensjoner. Det hefter også, som vi har påpekt, åpenbare validitetsproblemer ved vårt mål for  $R_c$ . I Kapittel 9 har vi delvis av denne grunn trukket inn noen andre aspekter ved sosialstyrets virksomhet som lovutøvere, og har derigjennom gitt en kompletterende analyse av lovpraktiseringen.

Sosialbudsjettets størrelse, eller de deler av sosialbudsjettene som vi har basert oss på i denne undersøkelsen, vil variere med mange andre for- hold i kommunene som vi ikke har kunnet vurdere direkte, eller kontrollere for. Det har vært vist, gjennom andres arbeider, at størrelsen på sosial- budsjettene korrelerer med visse økologiske variabler,<sup>31</sup> og med spesifikke trekk ved kommunenes befolkning, såsom sysselsettingsstruktur og demogra- fisk sammensetning.<sup>32</sup> Også nærværende undersøkelse gjør det klart at øko- logisk struktur er sterkt relatert til det mål for  $R_c$  vi har basert oss på, i og med at Sweeters Faktor II, en bipolar faktor som differensierer kommu- nene langs en dimensjon fra industrialisering til jordbruk, gjør seg gjeldende i så stor grad. Denne faktor, som samler virkningene av en rekke enkelt- variabler, er inkludert blant variablene i alle de delanalyser som er beskrev- vet i dette kapittel. I analysen av relasjonene mellom de administrative va- riabler og  $R_c$ , og mellom de kommunalpolitiske variabler og  $R_c$ , fungerer

---

31. Nordbø, op.cit.

32. Walter Korpi, Fattigdom i velfärden, (Stockholm: Tiden förlag, 1971), pp. 46-61. Dessuten er det vist at forbruket av forskjellige sosiale ytel- ser varierer med økologiske strukturer, se Jon Eivind Kolberg, Sosial- Norge. En studie av trygdeforbruk, (Tromsø: Institutt for samfunns- vitenskap 1972, foreløpig rapport).

Faktor II som en viktig kontrollvariabel, og de enkelte beta-koeffisienter kan derfor tolkes på bakgrunn av at også innvirkningen av denne viktige faktor er eliminert.

Det man da skal være klar over, er at den del av variasjonen i  $R_c$  som ikke allerede er forklart ved Faktor II, og som potensielt skulle kunne forklares ved de administrative og de kommunalpolitiske variabler (og som ikke faller i kategorien restvariasjon), ikke gir grunnlag for noen forventning om sterke og klare sammenhenger.

De økologiske trekk ved kommunene ser altså ut til å være av stor betydning for forståelsen av sosialbudsjettene dimensjonering. Når vi trekker inn andre og mer manipulerbare variabler, som hittil i den sosialpolitiske diskusjonen har vært ansett som betydningsfulle, viser de seg da også ifølge de data vi sitter inne med å ha liten eller ingen innvirkning. Ett av kriteriene for valget av våre variabler har nettopp vært at de er blitt ansett som sosialpolitisk sentrale, dvs. det er variabler som har vært lansert som vesentlige i drøftingene av spørsmålet om hvordan en mest effektivt kan fremme noen av intensjonene i Lov om sosial omsorg, og det er variabler som en har antatt kunne manipuleres til fordel for mer ønskelige forhold på den sosiale sektor. Det ligger i dette at de uavhengige variabler som er blitt trukket inn i analysen av lovpraktiseringen, i betydelig grad hviler på en sosialpolitisk begrunnelse. På samme måte har vårt operasjonelle mål for lovpraktiseringen, uttrykt gjennom dimensjoneringen av sosialbudsjettene, og som i dette kapittel har tjent som avhengig variabel, en viss grad av forankring i utbredte antakelser om hvordan sosialomsorgssektoren fungerer. Dette er i tråd med de intensjoner det ble gjort rede for i Kapittel 1.<sup>33</sup>

Et sammendrag av delanalysene i dette kapittel er gitt i det følgende:

(1) Det første sett av uavhengige variabler brukt i dette kapittel er hentet fra Sweeters faktoranalyse av norsk kommunestruktur. Med utgangspunkt i et stort antall økologiske variabler har han fått frem et begrenset antall grunnleggende dimensjoner eller faktorer som i en eksplorerende undersøkelse som denne kan forutsettes å differensiere mellom kvantitativt og kvalitativt ulike typer av kommuner.

Av de fem faktorer er det som nevnt én som har vist seg å være klart relatert til vårt operasjonelle mål for  $R_c$ , nemlig den som antas å avspeile

---

33. Cf. særlig pp. 13-14.

en dimensjon som går fra industrialisering til jordbruksnæring. Urbaniseringsfaktoren gir derimot ikke noe utslag. Det er blitt antydning at håndtering av sosiale problemer så vel som forekomsten av sosiale problemer som faller inn under loven, differensieres på forskjellig vis langs de to nevnte faktorer. Men det er først når disse to grunnleggende faktorer er blitt gjort til gjenstand for nærmere analyse at deres grad av sammenknytning med sosialomsorgssektoren kan bli bedre klarlagt.

(2) Det annet sett av uavhengige variabler som er tatt med i denne del av analysen, er de såkalte administrative variabler, som inkluderer sosialleders faglige utdanning, normaksepteringsramme og hvorvidt vedkommende er ansatt på heltid eller på deltid. Dessuten har vi sett på visse karakteristika ved sosialadministrasjonen, nemlig presentasjonen av klientinformasjon, avhengigheten av kommunestyrene, og forholdet til andre organer innenfor kommunene. Ingen av disse forhold viser seg å ha noen særlig betydning for sosialbudsjettens relative størrelse, jfr. Tabell 8.7. Dette betyr for eksempel at selv en sosialadministrasjon med en leder som både har faglig bakgrunn, vid normaksepteringsramme og som ellers tar vare på viktige deler av de forutsetninger som ligger til grunn for et adekvat sosialomsorgssystem, gjennomgående ikke greier å påvirke størrelsen av de "frie" delene av sosialbudsjettet slik at det slår ut i vår analyse. Nå kan det tenkes at våre måleredskaper er for grove og at analysen ikke er finmasket nok til å fange opp de variasjoner som måtte finnes. Men vel så tenkelig er det at andre strukturelle trekk ved kommunene -- ut over de trekk vi allerede har kontrollert for -- har så mye større gjennomslagskraft og representerer så mye større påvirkninger enn det sosialadministrasjonen kan få til.

Viktig er det i denne sammenheng å peke på at utbyggingen av de forskjellige sektorene i kommunene sannsynligvis går parallelt, slik at nivået i sosialadministrasjonen stort sett ikke er vesentlig anderledes enn det er i andre deler av kommuneadministrasjonen. På samme måte som sosialbudsjettene vil variere med bestemte strukturelle trekk ved kommunene, så vil budsjettene for de andre kommunale sektorene langt på vei variere med de samme strukturelle trekk. Og blir det først ansatt faglig ekspertise i én sektor, vil sannsynligheten nok øke for at det også skal bli ansatt faglig ekspertise i en annen sektor. For sosialsektoren betyr det at det skapes jevnbyrdige "motkrefter" i kampen om de kommunale midlene, hvor en kompetent

sosialleder og sosialadministrasjon vil ha noenlunde like kompetente motspillere i andre deler av kommunen når det dreier seg om å fremme krav på vegne av ens egen sektor.

En nærliggende tolkning av dette er at spørsmålet om å sørge for en sterk administrasjon i sosialkontoret ikke så mye dreier seg om å skape en gevinst for den sosiale omsorg i form av større handlefrihet gjennom en relativt sett forbedret budsjettmessig situasjon. Det er mer et spørsmål om å følge med i den generelle kommunal-administrative utvikling og bidra til de vekt- og balanseinnretninger som gjør at man så noenlunde klarer å opprettholde det nivå en har fått. Er det slik det forholder seg, er det ikke dermed uten videre mindre viktig, om man vil realisere intensjonene i Lov om sosial omsorg så langt og så effektivt som mulig, å gjøre administrasjonen bedre rustet for oppgavene. Men avkastningen er ikke nødvendigvis det den undertiden forutsettes å være.

(3) De kommunalpolitiske variabler, som er det tredje sett av uavhengige variabler i denne del av analysen, dreier seg om hvor vidt det i sosialstyret er et innslag av medlemmer i formannskap og kommunestyre, samt tidligere medlemmer i forsorgsstyre og forrige sosialstyre. Dessuten har vi sett på antallet av sosialstyremedlemmer som inntar det vi har kalt en profesjonell holdning til sosiale problemer. Igjen kan vi konstatere at det ingen betydningsfull sammenheng er mellom disse variablene og størrelse på sosialbudsjettene, jfr. Tabell 8.9. Dette betyr for eksempel at et sosialstyre som er sterkt integrert i det kommunalpolitiske liv, synes å ha like stor eller like liten innflytelse på størrelsen av sosialbudsjettene som et sosialstyre bemannet med tidligere forsorgsstyremedlemmer eller folk med en lite profesjonell holdning til sosiale problemer. Argumentasjonen om et sterkt og slagkraftig sosialstyre som et middel til å skape bedre forhold i sosialomsorgen og skaffe til veie flere ressurser, ser derfor ut til å ha begrenset holdbarhet.<sup>34</sup> Det er tvertimot en svak tendens til at sosialstyrer med et innslag av formannskapsmedlemmer, dvs. sentrale kommunalpolitikere, gjennomgående har svakere sosialbudsjetter. Dette resultat bestyrkes av noen av våre andre resultater, som viser at meget sentrale kommunalpolitikere gjen-

---

34. Jfr. Kapittel 10, avsnittet Interessekonflikter i lokalsamfunnet.

nomgående har en snevrere normaksepteringsramme enn de øvrige sosialstyremedlemmer.<sup>35</sup>

(4) I analysen av lovpraktisering kunne det knyttes en særlig interesse til sosialstyremedlemmenes normaksepteringsramme, slik denne er konseptualisert i Kapittel 4 og operasjonalisert i Kapittel 7. Slik den opprinnelige modell ble utformet, var det forutsatt at aksepteringsrammen,  $R_b$ , ville ha betydning for lovpraktiseringsrammen,  $R_c$ , slik at en vid  $R_b$  ville fremme en vid  $R_c$ . De data vi sitter inne med, tyder imidlertid på at sosialstyrets gjennomsnittlige  $R_b$  har liten betydning for  $R_c$ . Et "godt" sosialstyre -- i den forstand at det ligger nært opp til lovens intensjoner -- er likevel ikke tilstrekkelig til å påvirke dimensjoneringen av sosialbudsjettene på en slik måte at det gir noe klart utslag, jfr. Tabell 8.7 og 8.9. Det kan være flere forklaringer på dette. Igjen kan det tenkes at vårt mål for lovpraktiseringsrammen rett og slett ikke godt nok fanger opp de påvirkninger sosialstyret eventuelt måtte ha. Og igjen kan det tenkes at kvaliteten på et sosialstyre i en kommune er betinget av det kommunale klima generelt, slik at sosialstyrets kvalitet har positiv sammenheng med de øvrige folkevalgte organers kvalitet. Dermed må den forklarbare variasjon i lovpraktiseringsrammen reduseres, ved at konkurransen om kommunale midler resulterer i tilnærmet konstante andeler av totalbudsjettet. Sannsynlig er det også at en god del av forklaringen kan finnes i sosialstyrets relativt svake posisjon. Som tidligere vist, skjer valget av de enkelte sosialstyremedlemmer på en slik måte at sosialstyret knapt kan oppfattes som et sterkt organ med noen særlig betydningsfull innflytelse på det kommunalpolitiske liv.<sup>36</sup> Så lenge sosialstyret er et svakt organ, er det kanskje ikke å vente at normaksepteringen hos sosialstyret i og for seg skal kunne virke særlig sterkt og direkte på lovpraktiseringen. Trolig må normaksepteringen kanaliseres frem til lovpraktiseringen via innflytelsesmønstre som innebærer at sosialstyret selv har en sterkere plassering i den lokalpolitiske struktur og i lokalsamfunnet forøvrig.

-----

Det investeres til dels meget store ressurser inn i den sosiale sektor. Men vi har meget begrenset konkret og empirisk viten om i hvilken utstrekning disse ressurser brukes i overensstemmelse med forutsetningene og

35. Cf. ante, pp. 149-151.

36. Cf. ante, pp. 95-98.

fører til de forventede resultater. I den sosialpolitiske debatt gjør det seg gjeldende nokså bestemte meninger om hva som virker og hva som ikke virker. Av og til blir omfattende og kostbare tiltak satt i verk på grunnlag av slike meninger, og også uten at man har noe evalueringsapparat å ty til for å klarlegge relasjonen mellom kostnad og avkastning. Det som vel står som en hovedkonklusjon av den analyse av lovpraktiseringen som dette kapittel har rapportert, er at virkemidler som ofte tillegges stor betydning, kanskje ikke er så betydningsfulle likevel.

Vi mangler en god del grunnleggende kunnskaper om relasjonen mellom mål og middel i sosialomsorgen. Dette gjør samtidig at sosialomsorgssystemet, i høyere grad enn andre systemer, lett blir sårbart, i og med at de angrep som rettes mot det, ikke uten videre kan besvares eller tilbakevises på grunnlag av empirisk forankret viten. Den sosiale omsorg, som det er lett å dokumentere de direkte omkostninger ved, blir da lett et offer for en selvjustering på grunnlag av opinionsytringer. Slike situasjoner er karakteristiske for systemer som mangler relevant tilbakekopling av informasjon, det vil her si velutviklede og adekvate mål for lovpraktisering.